

产业园区下半场 企业寻突围之道

文/望南

在历经近40年的快速发展后,产业园区正迎来新的十字路口。2018年,在新一轮经济大调整大变革的背景下,产业园区正在不断探索“下半场”破局之道:从过去功能结构单一、产业结构单一、与区域发展脱节、就业人群与消费结构不相匹配的“孤岛经济”转向集生产与生活为一体的新型城市功能区。

自1979年蛇口工业园始,经历了上世纪90年代的野蛮生长,直到本世纪初的优胜劣汰,中国产业园区建设,包括保税区、工业园区、出口加工区,作为体制机制创新的试验田,或多或少带有鲜明的中国特色影像。

无论是民营资本高度发达的昆山经济开发区、创新特色鲜明的苏州工业园区、有“中国硅谷”之称的中关村科技园,还是闻名于世的PPP(政府和社会资本合作)典范固安产业新城,通过一个个鲜活的样本,可以管窥中国经济的诸多特征。

这些如繁星般灿烂的经济骄子,点亮了中国高速工业化和城镇化的进程,为上亿城市新增人口提供了广阔的承载空间。

改革开放40年来,这些新城新区的发展既有成绩,也不乏挑战。从工业化角度,要淘汰落后和过剩产能,标本兼治推动经济结构转型升级。从城镇化角度,土地供应正逐步收紧,城市边界也日渐清晰。

这些都对一个基本生产生活空间的打造,设置了更高的门槛。与此同时,诸多“鬼城”“睡城”为人诟病,纷纷扰扰,争论不休。

从摸索成立到逐渐成熟

1978年底十一届三中全会召开,确立了改革开放的战略方针。1979年,国务院批准在沿海地区开展加工贸易,同年,蛇口工业区建立,我国的产业园区建设拉开序幕。

这一时期,国家对外贸的重视程度空前提高,致力于通过外贸体制改革和外商直接投资以促进经济技术发展。在这一背景下,以外向型经济为发展目标的经济特区成立,广东的深圳、珠海、汕头三市和福建省的厦门市试办出口特区,很快,这四个出口特区改称为经济特区,我国的进出口总额在几年间迅速增长。

在改革开放早期,百废待兴,国内生产力落后,产业发展停滞,贸易基础差,但落后的现状也形成巨大的优势:极其低廉的生产资料价格、人力成本和土地成本。

也因此,当时我国工业园区的产业起点低,多以“三来一补”(来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易)的形式承接中国香港、中国台湾、日本和韩国的外来加工业务,由外商提供设备(包括由外商投资建厂房)、原材料、来样,并负责全部产品的外销。

1984年后,随着大连经济技术开发区挂牌成立,中国的产业园区进入了开发区与高新区模式的初创探索期及经验推广期。1988年8月,国家高新技术产业产业化发展计划——火炬计划开始实施,建设和发展高新技术产业开发园区是计划中的重要内容。火炬计划的宗旨是:使高技术成果商品化,高技术商品产业化,高技术产业国际化。中关村正是在这一时期成立的。

在此期间,国家开始在扩大外贸、吸引外资、引进技术等方面下大力气。研究产业园区发展历史的行业专家总结认为,这些发展初期的园区,也即第一代园区的重要特征是以政策为主导,国家投入为主,依托国家产业的划拨带动整体发展。园区各管理主体在行使权力方面具有一定经验,但还不明显,权力运用的酝酿特征明显。

在这一阶段,中央对开发区的政策支持,主要不是体现在直接给予资金的资助,而是给政策、给自主权。一方面,大多数的开发区、产业园区都是白手起家,发展基础薄弱,建设资金短缺;另一方面,外资进入中国尚处于试探和观望阶段,所以总体发展成绩并不尽如人意。但是这些园区大胆探索,艰苦奋斗,初步完成了“原始积累”。

而在“南方谈话”之后,我国掀起了产业园区对外开放和招商引资新一轮高潮。以张江高科、江苏工业园区为代表的第二代园区逐步建立,园区的一些管理职能开始下放给管理机构,实行“小政府、大社会”的管理体制,园区人员精简、办事高效的特征凸显。

这类二代园区的主导产业为低端制造业,由于低端制造业的产业特征是以人口为驱动,因此此类园区呈现向一二线城市市郊集中的趋势。这一时期,园区发展的主要动力是不断加大的对外开放速度,二代园区纷纷依靠低端制造业起家,我国“世界工厂”的雏形出现。

但随着园区数量的暴涨,导致地方政府间的恶性竞争和企业的随意迁移:为了引资,地方政府一再降低土地价格、水电等资源费用和其他税收标准,造成了土地开发效率低下和资源浪费。同时,一些企业为追求最优优惠政策而在相邻园区间迁移,导致财政税收的极大损失。

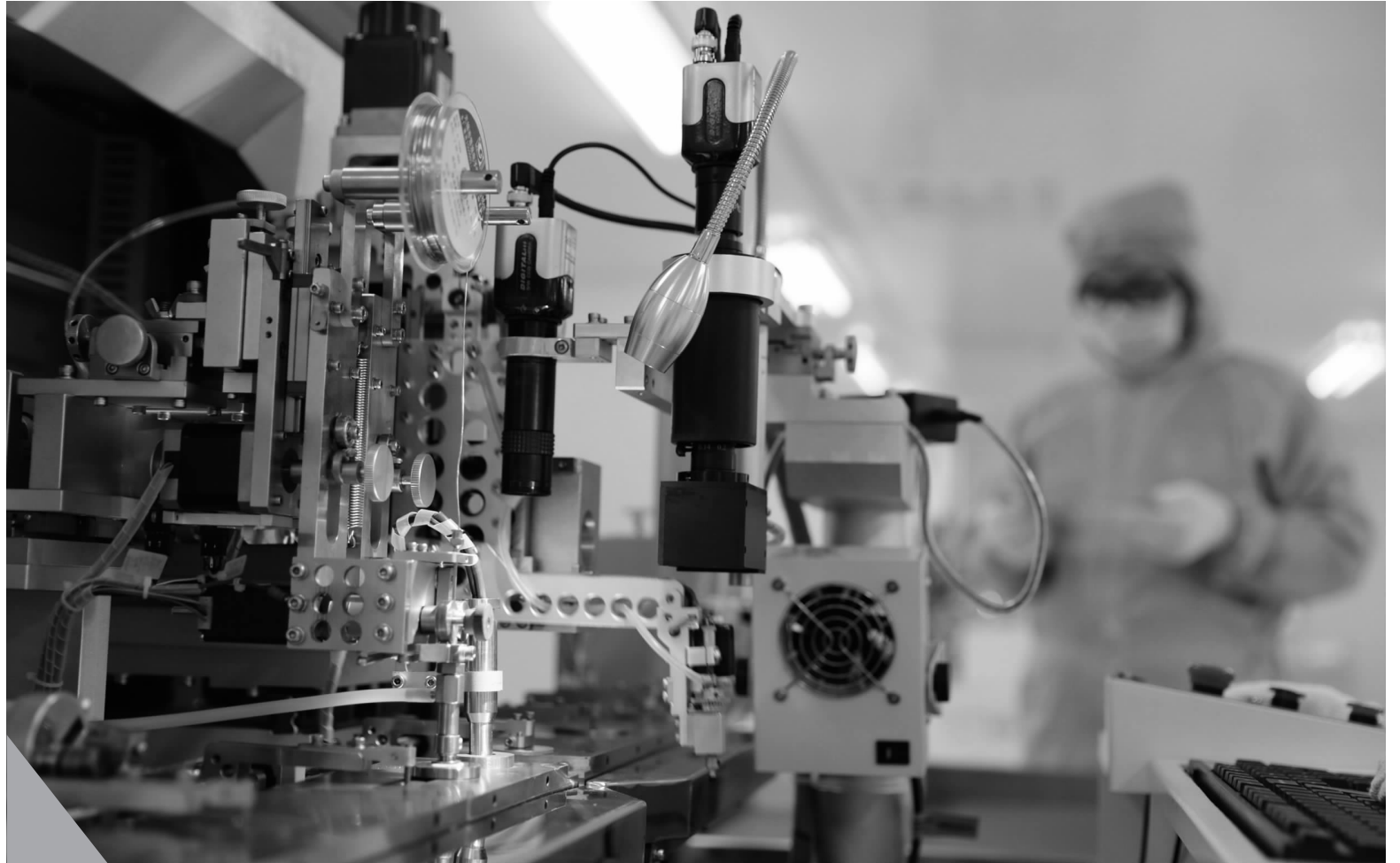
在这一背景下,2003年,《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》发布,全国各类园区进行大整顿,园区数量从6000多个精简到1000多个。园区也逐步形成三种管理模式:政府主导型、企业主导型、政企结合型。

此后,园区开始进入市场化转型与升级创新阶段,民营资本在产业园区领域大展拳脚,国有运营商则对自身进行整合、升级、创新。在市场化园区的开发方面,涌现出了诸如华夏幸福基业股份有限公司(以下简称“华夏幸福”)等为代表的PPP开发模式,代行政府的土地整理、基建和招商功能,通过园区运营实现土地熟化后的价值增值。

从追求增量到盘活存量

在经过快速发展后,城市发展的目光已从加快城市发展、拉大城市格局的增量型发展过渡到追求如何提高城市空间资源的利用率,如何引入更适宜的城市功能和激发城市活力,如何平衡利益主体及如何实施规划等更加深层次的问题。而工业园区作为城市中较为特殊的功能片区,其所面临的问题更为突出。

这与产业园区发展早期较为粗放的形式有关。初步阶段,为了加快园区建设,在产业招商时放低企业进入门槛,对产业选择目的性较弱,造成园区产业类型混杂,产业集



历经多年发展后,园区承载的产业已从低端制造业向高精尖产业转变。图为某园区利用智能机器加工电子产品。

园区发展40年经历的五大阶段

第一阶段 (1979~1984年) 从出口特区到工业“园”区

这一阶段,工业园区的产业起点低,多以“三来一补”的形式承接中国香港、中国台湾、日本和韩国的外来加工业务。

第二阶段 (1984~2003年) 初创探索与经验推广

“前10年”(1984~1992年)以大连经开区、东湖高新区、中关村科技园区等“一代园区”的成立为标志。国家开始在扩大外贸、吸引外资、引进技术等方面下大力气。

“后10年”(1992~2003年)以张江高科、苏州工业园区诞生为标志,园区发展的主要动力是不断加大的对外开放速度,二代园区纷纷依靠低端制造业起家,我国“世界工厂”的雏形出现。

第三阶段 (2003~2006年) 全国大整顿

1984~2003年,我国的开发区数量从14个(首批14个经开区)暴涨到6866个,园区的爆发导致地方政府间的恶性竞争和企业的随意迁移,此后国家对开发区进行清理整顿,开发区数量锐减至1000多个。

第四阶段 (2006~2017年) 市场化转型与升级创新

“前5年”(2006~2011年)——从姓“地”到姓“企”,2006年工业用地全面实行招拍挂,民营资本得以在产业园区领域一展身手。

“后5年”(2011~2017年)——从增量到存量的盘活,伴随着全球化的深入推动,以及城市空间不断生长,产业园区恶性竞争

第五阶段 (2017年至今) 赋予全新的历史使命

在供给侧改革、脱虚向实的大背景下,政府鼓励向制造业、战略性新兴产业等实体经济发展的,为经济转型、产业结构调整提供载体的产业园区成为热门首选。

聚效应不够明显,难以形成核心产业,园区定位不明朗,后续招商产业进入恶性循环,发展受阻。

而在发展过程中,部分园区为加快吸引企业入驻,一般以低廉的土地成本作为招商筹码,往往形成粗放的土地利用开发模式。而且也由于园区管理机制及经验的不足,对企业土地需求监管不严格,造成出让土地规模远超出实际企业需要,企业对用地开发利用极低,形成大量闲置土地,降低了园区综合效益。同时,工业园区初期开发迁就于企业情况普遍存在,以企业的喜好及意愿来确定企业选址,开发处于一种无序状态,缺乏按规划统一招商、统一布局的管理执行力,导致土地开发无序增长。

此外,此前的工业园区选址一般位于城市边缘地带,借助城市现有服务功能设施较为不便,而且园区建设更重视工业产业的生产需求,忽视对生活需求,通常只能靠企业内部自行解决,从而形成服务设施规模较小、档次较低、设施重复建设的现象。同时工业园区作为相对独立的管理机构,往往忽视与周边城市功能的衔接,产业服务及相关配套设施未能匹配,导致园区居住、公共服务设施等严重不足,难以满足长期发展的需要。

加之随着招商引资和优惠政策效应的逐渐减弱,部分产业园区发展遇到了瓶颈,发展速度有所减缓,因此加快“二次创业”、实现转型升级已成为重要战略选择。

业内人士认为,工业园区发展出现的问题可总结为:功能结构单一、产业结构单一、与区域发展脱节、就业人群与消费结构不相匹配。孤岛经济已经越来越制约园区的发展,以及园区与周围城镇之间的相互融合。

“放眼全国产业园区,一部分还停留在传统意义上的产业发展体系,没有形成以先进制造业为基础、服务经济为主体的新型产业体系,并遭遇着土地、融资、人才等瓶颈制约,尤其是忽视了城市内涵的提升和功能的完善,出现了产业和城市互相脱节的“两张皮”现象,导致新城建设中“业”“居”分离的困局,严重制约了经济发展和转型升级。”一位产业研究专家指出。

针对这些存在的问题,“产城融合”的概念日益受到重视。2013年通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调要“坚持走中国特色新型城镇化道路”,明确提出要“推进以人为核心的城镇化”,推动“产业和城镇融合发展”。2015年,《国家发展改革委办公厅关于开展产城融合示范区建设有关工作的通知》为我国产业园区的产城融合发展提供了指导性方针。

所谓产城融合,是指产业与城市融合发展,以城市为基础,承载

产业空间和发展产业经济,以产业为保障,驱动城市更新和完善服务配套。这是因为,没有产业支撑的城市只能是“空城”,而没有城市依托,即使再高端的产业也只能“空转”。产城融合正是在遭遇产城分离的背景下提出的一种发展思路。

“产城融合是城市化、工业化发展到一定阶段的必然产物,工业化的发展需要城市功能的同步提升,从而实现这个产业发展所需要的各类要素的不断集聚。”一家产业园区的管理人士表示,“随着演化和发展,传统园区所承载的功能日益多元。大量城市要素和生产活动在区域内并存聚集,园区经济与城区经济逐渐走向融合。”

为顺应这一发展趋势,一些产业园区主动谋求战略转型,从单一生产型的园区,逐渐规划发展成为集生产与生活于一体的新型城市功能区。国内知名的园区运营商如华夏幸福,以“产城融合”的理念系统策划、规划、管理、开发、运作园区,效果斐然,其所推出的产业新城,更被业内视为产业园区的升级版。

从主抓产业到产城人融合

在华夏幸福打造的产业新城中,华夏幸福与地方政府签订PPP合作协议,在这一模式中,双方以“政府主导、企业运作、合作共赢”为原则,在园区规划设计、基础设施建设、产业招商业务、城市运营服务等方面,提供整体解决方案,力争让人园企业享受一站式服务,最终创造出“1+1>2”的效果。

为破除传统的园区发展通常遭遇的“潮汐运动”,实现真正的产业、城市并行发展,华夏幸福确立了在“产、城、人”视角下“小而全,小而美”的产业新城特色发展内涵。

在产业新城定位发展阶段,华夏幸福就从长远规划着手,从硬件和软件两个维度打造产业新城。

在硬件环境的打造上,华夏幸福从过去的“三通一平”到现在的“九通一平”,打造花园式办公生活空间。在软件环境的打造上,则坚持“一个园区就是一个生态”的理念,提供便捷的政策服务,辅以自己的生产生活配套,打造良好的营商环境,从而提升人才吸引力,降低企业的外部交易成本,进而大幅度提高生产效率。

这种优质的软硬环境的打造,会形成磁力效应,核心目标是吸引龙头企业落地生根。当越来越多的上下游链的企业在同一园区聚集的时候,甚至可以足不出户地寻找供应商、销售商,实现一个交易闭环。

在华夏幸福的产业新城,除了整齐划一的现代化办公园区,还有精心设计的中央公园、人工湖、儿童乐园以及大量的城市绿地。

在嘉善产业新城,吸引上海的科技创新型人才及企业来此考察

的,除了高科技产业的聚集外,起决定作用的还在于配套体系的建立。仿古续今的建筑风格、精品民宿、特色餐饮、艺术体验、互动娱乐等多元业态交融,无不彰显出商业配套项目新西塘越里的包容性与想象力。

这些理念深植于华夏幸福的产业新城运营哲学中:一个成功的产业新城,在实现产业集聚之外,更要在城市建设、人文环境等方面做到面面俱到,不仅宜业,也要宜居。

华夏幸福产城融合理念的本质是以人为核心,实现多元要素均衡协调发展。

“这就要求产城融合的核心和关键都是围绕人而展开的,是人的城市化,而不是延续以往的土地或者地的城市化。农民要成为居民,但是没有产业支撑就不能成为就业的人口,所以如果大量农民进入城市,成为城市的居民,就业问题就将成为压在地方政府身上的一座大山,所以没有足够的就业,新一轮的城镇化就会演变成人口集中营,非但无法化解城乡二元矛盾,反而会加剧贫富矛盾,为社会的稳定埋下定时炸弹。”一位长期研究城镇化发展的研究人士表示。

这位研究人士补充称,这里面包括几个意思:产业的形成和发展,需要一定数量的劳动力集聚,同时需要城市提供相应的配套功能;城市的形成和繁荣,一是需要一定数量人口的集聚、导入,二是需要人口有一定的消费能力,没有产业支撑的新城,永远无法真正起到人口集聚,焕发经济活力的效益;人口的集聚,一是需要城市提供它的生活配套功能,提供消费的场所,二是需要产业提供就业机会,提供消费的能力。

而在产业导入方面,华夏幸福会从宏观、中观、微观三个维度进行产业研究导向解读,并以此构建出行业发展趋势、产业价值环节与目标企业画像,最终实现城市区域与产业集群的精确匹配。

并在此基础上,聚焦新一代信息技术、高端装备、汽车、航空航天天、新材料、大健康、都市消费等10大产业,在京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区及印度尼西亚等全球80余个区域布局发展产业新城。

在不少业内专家看来,以华夏幸福的产业新城为代表的第四代园区,核心就是产、城、人的融合,通过打造创新型、宜居型、宜业型的产业园,使园区成为集聚高端产业、高端人才、高端技术的综合体。

这些产业新城以产城融合发展理念为引领,做好产城融合发展的顶层设计,在城镇建设和产业发展相互协调的框架内考虑产业发展的次序、布局 and 方向,并相应地在产业发展的不同阶段,适时调整城镇功能与定位,实现产业发展与城镇建设的良性互动。



一些产业园区主动谋求战略转型,从单一生产型的园区,逐渐规划发展成为集生产与生活于一体的新型城市功能区。 本报资料室/图